

DEROGACION DE LA LEY - Casos / PERDIDA DE FUERZA EJECUTORIA - Acto administrativo adoptado con base en ley que resulta derogada

Finalmente, debe advertirse que la derogación de las leyes ocurre cuando una ley nueva expresamente deja sin vigencia normas anteriores, y también cuando la ley nueva contiene disposiciones incompatibles o que no pueden conciliarse con las de la ley anterior. En cuanto a los actos administrativos de carácter general adoptados con base en una ley que resulta derogada, tal derogación de su fundamento de derecho produce la pérdida de su fuerza ejecutoria. Si la nueva ley modifica una norma anterior, el contenido de la nueva ley prevalecerá sobre el acto administrativo general que por vía reglamentaria la desarrolla, y por consiguiente éste se aplicará en lo que no resulte incompatible con la nueva ley.

NOTA DE RELATORIA: Autorizada su publicación con oficio 12324 de 11 de diciembre de 2000.

DISTRITOS DE MANEJO INTEGRADO - Creación y plan de manejo integral

La ley 99 de 1993 no derogó el fundamento legal previsto en el decreto 2811 de 1974 sobre creación de distritos de manejo integrado de los recursos naturales renovables, DMI, y en consecuencia tampoco se afecta la vigencia de los numerales 2º y 5º, artículo 6º del decreto 1974 del 14 de agosto de 1989, en lo referente a la exigencia de aprobación por parte del Gobierno Nacional de los actos administrativos mediante los cuales las corporaciones autónomas regionales crean dichos distritos y su plan de manejo integral, competencia que le corresponde al Ministerio del Medio Ambiente por mandato de la ley. Debe además tenerse en cuenta que otras actividades cumplidas en los distritos mencionados, deben ser objeto de aprobaciones complementarias, según se señala en la parte motiva de esta consulta.

NOTA DE RELATORIA: Autorizada su publicación con oficio 12324 de 11 de diciembre de 2000.

CONSEJO DE ESTADO

Sala de Consulta y Servicio Civil

Consejero ponente: LUIS CAMILO OSORIO ISAZA

Bogotá, D.C, noviembre dieciséis del año dos mil (2000)

Radicación número: 1306

Actor: MINISTRO DEL MEDIO AMBIENTE

Referencia: Distritos de manejo integrado de los recursos naturales renovables, DMI. Procedimiento para su creación y su plan de manejo integral.

El señor Ministro del Medio Ambiente, formula a la Sala consulta relacionada con el trámite para la creación de distritos de manejo integrado de recursos naturales renovables, conforme a la siguiente pregunta:

“¿La ley 99 de 1993, derogó los apartes de los numerales 2º y 4º del decreto 1974 del 14 de agosto de 1989, en lo referente a la exigencia de aprobación por parte del Gobierno Nacional de los actos administrativos mediante los cuales las Corporaciones Autónomas Regionales crean un Distrito de Manejo Integrado de los Recursos Naturales Renovables (DMI) y su plan de manejo integral?”.

La Sala considera

Para resolver la consulta es necesario analizar la normatividad pertinente contenida en el decreto 2811 de 1974 -código nacional de recursos naturales renovables y de protección del medio ambiente-, el procedimiento y competencias establecidos por el decreto reglamentario 1974 de 1989 y la ley 99 de 1993, en el contexto del marco constitucional expedido en 1991.

Antecedentes normativos

Los distritos de manejo integrado son un modo de administración de los recursos naturales renovables, previstos por el legislador, los cuales comparten con los distritos de conservación de suelos, las cuencas hidrográficas y los sistemas de parques nacionales la categoría de **áreas de manejo especial** según el **código nacional de recursos naturales renovables y de protección al medio ambiente**, o decreto ley 2811 de 1974 (arts. 308 y ss).

Según el mismo código las áreas de manejo especial deben tener objetivo determinado y fundarse en estudios ecológicos y económico sociales (art. 309 ibídem). Los distritos de manejo integrado, están regulados por el legislador, incluyendo su origen, en los siguientes términos:

“Artículo 310. Teniendo en cuenta factores ambientales o socioeconómicos, **podrán crearse distritos de manejo integrado de recursos naturales renovables**, para que constituyan modelos de aprovechamiento racional. Dentro de esos distritos se permitirán actividades económicas controladas, investigativas, educativas y recreativas (decreto ley 2811 de 1974).

El código de recursos naturales parte de la definición de que el ambiente es patrimonio común y cuando define aquéllos recursos naturales renovables

advierte que pertenecen a la Nación y que la propiedad privada sobre los mismos deberá ejercerse como función social con las limitaciones de la propia Constitución y del código correspondiente (arts. 42 y 43).

El decreto 1974 de 1989 reglamentó el artículo transcrito y también aspectos de la ley 23 de 1973 por la cual se otorgaron facultades extraordinarias al Presidente de la República para la expedición del código nacional de recursos naturales renovables y de protección al medio ambiente.

El reglamento define los “distritos de manejo integrado de los recursos naturales renovables, DMI”, como un espacio de la biosfera^{1]} que, por razón de factores ambientales y socioeconómicos, se delimita para que dentro de los criterios de desarrollo sostenible se ordene, planifique y regule el uso y manejo de los recursos naturales renovables y las actividades económicas que allí se desarrollen (art. 2º).

El procedimiento al cual hace referencia la consulta, está previsto en el reglamento, así :

Artículo 6º.

Para declarar un distrito de manejo integrado de los recursos naturales renovables, DMI, la entidad administradora procederá de la siguiente manera :

1. Elaborará un estudio preliminar que contemple los siguientes temas:
(. . .)
2. **Expedirá el acuerdo de declaratoria de los distritos de manejo integrado de los recursos naturales renovables, DMI, el cual deberá ser aprobado por el Gobierno Nacional, a través de los ministerios que tengan participación e injerencia en el ordenamiento y plan integral de inversiones, o del Departamento Nacional de Planeación, según el caso.**
5. (sic)^{2]} **Remitirá el plan integral de manejo debidamente aprobado, a la dirección general de planificación del Ministerio de Agricultura para su consideración, trámite ante el Departamento Nacional de Planeación y Conpes y posterior aprobación del Gobierno Nacional (destaca la Sala con negrillas el procedimiento objeto de la consulta).**

^{1]} Espacio de la biosfera, es cualquier espacio de la tierra, con contenido biótico, abiótico y antrópico (decreto 1974/89, art.4.1).

^{2]} El texto de decreto 1974 carece de numeral 4º.

Según el mismo decreto 1974, el **distrito de manejo integrado de los recursos naturales renovables se organiza conforme a un proceso de ordenamiento territorial** a partir de las categorías de preservación, protección, producción o recuperación (art. 7º). Asimismo contempló que el INDERENA y las Corporaciones Autónomas Regionales cumplieran las funciones de declarar, alinear y administrar los mencionados distritos (art. 14).

Normatividad a partir de la Constitución de 1991

Las competencias en materia ambiental están previstas por el ordenamiento constitucional y se regula en la ley 99 de 1993, la cual, a la par que reordena el sector público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, creó el Ministerio del Medio Ambiente y determinó las atribuciones de la autoridades ambientales. El legislador además prevé que cuando se regulen actividades que puedan afectar la salud humana o la sanidad animal o vegetal, esa función debe ejercerse en consulta con los ministerios del ramo, esto es, el Ministerio de Salud y el de Agricultura, respectivamente (art. 5º. Par. 1º).

Igualmente prevé la ley 99 que, en cuanto sea compatible con las competencias asignadas, el **Ministerio del Medio Ambiente en adelante asume las funciones que en materia de protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables venían desempeñando el INDERENA, el Ministerio de Agricultura, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Minas y Energía y el Departamento Nacional de Planeación** (art.5º, par. 2º).

También **asigna una cláusula general de competencia, al señalar que el Ministerio del Medio Ambiente además de las funciones previstas por la ley o en su reglamento, ejercerá**, en lo relativo al medio ambiente y los recursos naturales renovables, **las funciones que no hayan sido expresamente atribuidas por la ley a otra autoridad** (art. 6º). Define por ordenamiento ambiental del territorio para los efectos de la citada ley 99, la función atribuida al Estado de regular y orientar el proceso de diseño y planificación de uso del territorio y de los recursos naturales renovables de la Nación, a fin de garantizar su adecuada explotación y desarrollo sostenible (art. 7º).

La Sala considera que la expedición de la ley 99 de 1993 no elimina los trámites a que hacen alusión los numerales 2º y 5º del artículo 6º decreto 1974 de 1989, pero introduce la modificación consistente en trasladar esas competencias que se cumplían por las distintas autoridades nacionales al Ministerio del Medio Ambiente, por lo cual tales competencias no se eliminaron, sino que pasaron a ser atribuciones de dicho Ministerio, como parte del Gobierno Nacional.

Deben tenerse en cuenta además las competencias otorgadas por el legislador a la Nación en relación con el ordenamiento territorial, las actividades que se desarrollan en los distritos de manejo integrados, por expresa disposición legal y el principio de coordinación que establece funciones al Ministerio del Medio Ambiente frente a la autonomía de las corporaciones autónomas regionales.

En efecto, la ley 388 de 1997 sobre **ordenamiento territorial** asigna como competencia de la Nación la de desarrollar la política general del ordenamiento del territorio en los asuntos de interés nacional y entre éstos los de áreas de parques nacionales y “áreas protegidas”, de lo cual emerge que la regulación de distritos de manejo integrado, como áreas protegidas en su condición de áreas de manejo especial son de interés nacional, según el ordenamiento jurídico, razón por la cual le corresponde al Ministerio del Medio Ambiente asumir esas funciones en nombre de la Nación, en armonía con la ley 99 de 1993. Esta ley asigna además entre otras funciones las de expedir y actualizar el estatuto de zonificación de uso adecuado del territorio para su apropiado ordenamiento y las regulaciones nacionales sobre uso del suelo en lo concerniente a sus aspectos ambientales y fijar las pautas generales para el ordenamiento de **áreas de manejo especial** (art. 5.12).

Las actividades desarrolladas en los distritos de manejo integral, también demuestran que su ámbito supera el campo ambiental, competencia de las corporaciones autónomas regionales, pues se permiten **actividades económicas controladas, investigativas, educativas y recreativas**, lo cual conduce a advertir la inclusión de aspectos que requieren de la participación del Gobierno Nacional al que corresponde la dirección general de la economía e intervenir en la explotación de recursos naturales, en el uso del suelo y en la preservación de un ambiente sano por mandato superior (art. 334 de la C.P.).

Los distritos de manejo integral se crearon como modelos de aprovechamiento racional, se diferencian de otras áreas protegidas precisamente porque en aquéllos se autorizan actividades controladas para la explotación económica, recreación, educación e investigación las cuales comprenden por ejemplo la minería o el desarrollo de disciplinas deportivas. Su ejercicio requiere de aprobación atribuida a diversas entidades públicas, como el Ministerio del Medio Ambiente conforme a la ley 99 de 1993 conjuntamente con otros ministerios que tienen participación e injerencia en el ordenamiento y plan integral de inversiones; en dicha aprobación actúa también el Departamento Nacional de Planeación (art. 6º.2, decreto 1974/89).

Las competencias atribuidas a las corporaciones autónomas regionales están condicionadas a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad de acuerdo con lo previsto por el artículo 288 superior. Es este principio de coordinación el que sirve de fundamento a las competencias propias de la Nación respecto de las de dichas corporaciones, conforme lo señala la Corte Constitucional, según el siguiente pronunciamiento:

“Este primer lugar o competencia prevalente que corresponde al Estado central en el manejo y protección de la ecología obedece a consideraciones que tocan con el carácter global e integrado que hoy en día se le reconoce a lo ambiental.

(. . .).

La jurisprudencia de esta Corporación, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 289, 300, 313, 330 y 331 superiores, ha reconocido que el asunto de la regulación del ambiente es **un tema en el que concurren las competencias nacional, departamental y municipal.**

(. . .)

De esta manera, en lo relativo a la protección ambiental es claro que existen competencias normativas concurrentes entre el poder central y las autoridades locales.

(...)

en materia ambiental el manejo y conservación del ambiente es asunto que compete *prima facie* al Estado central, aunque en él concurren también los departamentos y municipios. Por ello, bien puede disponerse por la ley, con fundamento en la expresa autorización constitucional prevista en el numeral 7º del artículo 150 superior, la gestión descentralizada de esta competencia estatal a través de las corporaciones autónomas regionales.¹¹

¹¹ Corte Constitucional C-596 del 21 de octubre de 1998, ponente : Vladimiro Naranjo Mesa, expediente D-2021.

Son varias las conclusiones del pronunciamiento anterior, en el contexto de la normatividad analizada y la jurisprudencia transcrita, según las cuales:

- el “Estado Central” es responsable de la preservación del medio ambiente;
- existen entidades autónomas e independientes a las que la propia Carta Política les asigna competencias propias las cuales no pueden ir en “desmedro de la legítima autonomía de las entidades territoriales” y tampoco pueden ser ajenas respecto de las competencias de la Nación;
- por conducto del Ministerio del Medio Ambiente se coordinan las materias relacionadas con el medio ambiente y las disposiciones legales que regulan su manejo son cumplidas por las corporaciones autónomas regionales.

Las corporaciones autónomas regionales deben cumplir las disposiciones reglamentarias sobre los mencionados distritos pues el legislador ordena que a ellas les corresponden las funciones de reservar, alinderar, administrar o sustraer, dichas áreas **en los términos y condiciones que fijen la ley y los reglamentos**. A los consejos directivos de las respectivas corporaciones les corresponde aprobar la incorporación o sustracción de esas áreas (arts. 27 y 31.16 ibídem).

Según se analizó, la misma ley, en este caso el código nacional de recursos naturales y de protección del medio ambiente, remite al reglamento sobre los distritos de manejo integrado de los recursos naturales renovables el cual está contenido en el decreto 1974 de 1989 para el cumplimiento de dichas atribuciones, pero la norma legal (el código) que le da sustento a este acto reglamentario, no sido derogada ni modificada por la ley 99 en la materia bajo estudio.

Esta ley 99 además adscribe las funciones a las corporaciones autónomas regionales y advierte que les corresponde ejercer sus competencias como máxima autoridad ambiental en la respectiva área de su jurisdicción, de acuerdo con las normas de carácter superior y conforme a los criterios y directrices trazados por el Ministerio del Medio Ambiente. Por tanto, el legislador preserva para dichas corporaciones autonomía presupuestal y administrativa, como autoridades ambientales regionales; sin embargo, como tales están sujetas a las disposiciones del orden nacional, que en estas materias remiten a la coordinación del Ministerio del Medio Ambiente y al cumplimiento del reglamento.

El Instituto de Investigación de Recursos Biológicos “Alexander Von Humboldt” ha venido investigando sobre legislación nacional en biodiversidad;

fruto de este estudio, se produjo la publicación “Biodiversidad, análisis normativo y de competencias para Colombia” en el cual se hace referencia a las áreas protegidas en especial a los distritos de manejo integrados, donde puede leerse “con el nuevo orden institucional que da la ley 99 de 1993”, **corresponde a la respectiva corporación elaborar el estudio preliminar y el acuerdo de declaratoria, la cual debe ser aprobada por el Ministerio del Medio Ambiente, así mismo el plan de manejo debe ser elaborado por la corporación respectiva y aprobado por el Ministerio del Medio Ambiente**^{1]}, hacer seguimiento y evaluar la administración de los distritos de manejo integrados **“por ser la entidad encargada de la elaboración de la política ambiental a nivel nacional”**, ejercer funciones policivas para el cumplimiento de normas ambientales en los distritos de manejo integrados.

También se relacionan las competencias de las corporaciones autónomas regionales respecto de los distritos de manejo integrado donde se menciona la reserva, alinderamiento, administración y la función de sustraer dichos distritos, elaborar el estudio preliminar, el acuerdo de declaratoria y un plan de manejo integral, administrar los distritos y ejercer también funciones policivas “relacionadas con los DMI de carácter regional”; con lo anterior, resultan armónicas, complementarias y concurrentes las funciones de las corporaciones autónomas con las de las autoridades nacionales, en particular las del Ministerio del Medio Ambiente.

La investigación determina en cuanto a los DMI, en conclusión, que las competencias del Ministerio del Medio Ambiente incluyen regular y fijar pautas generales para las áreas de manejo especial, donde se ubican estos distritos, definir conjuntamente con las autoridades de turismo los programas en estas materias, **“aprobar los estudios preliminares, acuerdos de declaratoria y planes de manejo integral que elaboren las corporaciones autónomas regionales, como requisitos para identificar y delimitar un distrito de manejo integrado”**.^{1]}

Las consideraciones anteriores permiten afirmar a la Sala que la ley 99 de 1993 no eliminó la aprobación por parte del Gobierno Nacional de los estudios

^{1]} PARDO FAJARDO, María del Pilar, Biodiversidad, análisis normativo de competencias para Colombia, Legis editores, 1ª edición 1999, pág. 48.

^{1]} Ob. Cit. Págs. 92 y 93.

preliminares, ni de los acuerdos de declaratoria y los planes de manejo integral que elaboran las corporaciones autónomas regionales como requisito para identificar y delimitar un distrito de manejo integrado, sino que tal aprobación le compete realizarla al Ministerio del Medio Ambiente, como autoridad que asumió las competencias nacionales ambientales que desarrollaban otros ministerios y entidades, según lo previsto en el artículo 5º parágrafos 1º y 2º de la ley 99 de 1993.

Finalmente, debe advertirse que la derogación de las leyes ocurre cuando una ley nueva expresamente deja sin vigencia normas anteriores, y también cuando la ley nueva contiene disposiciones incompatibles o que no pueden conciliarse con las de la ley anterior. En cuanto a los actos administrativos de carácter general adoptados con base en una ley que resulta derogada, tal derogación de su fundamento de derecho produce la pérdida de su fuerza ejecutoria. Si la nueva ley modifica una norma anterior, el contenido de la nueva ley prevalecerá sobre el acto administrativo general que por vía reglamentaria la desarrolla, y por consiguiente éste se aplicará en lo que no resulte incompatible con la nueva ley. **En el caso que ocupa a la Sala, el decreto 1974 de 1989 reglamenta normas del decreto ley 2811 de 1974 que no han sido derogadas en forma expresa o tácita por la ley 99 de 1993, sino modificadas en cuanto a las disposiciones que asignan competencias a órganos y organismos del Estado comprometidos en la conservación, administración y control de los recursos naturales y del medio ambiente.**

La Sala responde:

La ley 99 de 1993 no derogó el fundamento legal previsto en el decreto 2811 de 1974 sobre creación de distritos de manejo integrado de los recursos naturales renovables, DMI, y en consecuencia tampoco se afecta la vigencia de los numerales 2º y 5º, artículo 6º del decreto 1974 del 14 de agosto de 1989, en lo referente a la exigencia de aprobación por parte del Gobierno Nacional de los actos administrativos mediante los cuales las corporaciones autónomas regionales crean dichos distritos y su plan de manejo integral, competencia que le corresponde al Ministerio del Medio Ambiente por mandato de la ley.

Debe además tenerse en cuenta que otras actividades cumplidas en los distritos mencionados, deben ser objeto de aprobaciones complementarias, según se señala en la parte motiva de esta consulta.

Transcribese al señor Ministro del Medio Ambiente. Igualmente envíese copia a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.

**FLAVIO AUGUSTO RODRIGUEZ ARCE
SALAZAR**
Presidente de la Sala

CESAR HOYOS

**LUIS CAMILO OSORIO ISAZA
JARAMILLO**

AUGUSTO TREJOS

ELIZABETH CASTRO REYES
Secretaria de la Sala